

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.999 du 10 octobre 2024

A. 232.117/XV-4585

En cause :

1. **la société anonyme
FAMIFLORA,**
2. **la société privée à responsabilité limitée
VANDENDRIES,**
ayant toutes les deux élu domicile chez
M^{es} Meindert GEES
et Hanna BIEBAUW, avocats,
Engelse Wandeling, 2F5
8500 Courtrai,

contre :

la ville de Mouscron,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache, 3/4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 29 octobre 2020, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de l'arrêté de police du 28 octobre 2020 par lequel la bourgmestre de la ville de Mouscron ordonne la fermeture totale temporaire de l'établissement Famiflora et en interdit l'accès à toute personne durant une période prenant cours le jeudi 29 octobre 2020 jusqu'au mercredi 11 novembre 2020 inclus et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Par un arrêt n° 248.820 du 31 octobre 2020, le Conseil d'État a rejeté les demandes d'intervention de la société anonyme Vleeshandel Vens et de la société à responsabilité limitée Flamande, a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence, a liquidé les dépens afférents à ces demandes d'intervention et a réservé les autres dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 17 novembre 2020, les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 juin 2024.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hanna Biebauw, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Amélie Livis, *loco* M^e Benoît Verzele, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 248.820, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie requérante expose qu'elle exploite le plus grand centre de jardinage et de décoration de Belgique, avec une surface de vente de plus de 25.000 m². La seconde partie requérante indique qu'elle exploite un commerce de détail de tabac et qu'elle loue un espace de vente dans l'établissement de la première

partie requérante. Elles estiment qu'elles sont directement affectées par l'acte attaqué qui empêche l'exercice normal de leurs activités.

La partie adverse soutient que la seconde partie requérante n'est pas destinataire de l'acte attaqué et que cet acte ne modifie en rien sa situation. Elle relève que cette dernière n'a pas été empêchée d'ouvrir et d'exploiter son commerce, sauf par la première partie requérante elle-même qui a empêché l'accès à son parking.

La partie adverse argue que la seconde partie requérante n'a aucun intérêt personnel, car elle ne retirerait aucun avantage de l'annulation de l'acte attaqué. Elle soutient qu'en l'absence d'intérêt légitime, concret et actuel, la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite par cette partie.

Elle rappelle que, dans l'arrêt n° 248.820, précité, au stade de la suspension, le Conseil d'État a indiqué que les sous-locataires n'étaient pas concernés par l'acte attaqué, sous réserve du respect des normes sanitaires en vigueur.

La partie adverse demande donc au Conseil d'État de déclarer le recours irrecevable en ce qui concerne la seconde partie requérante.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soulignent que l'établissement concerné par l'acte attaqué comprend l'ensemble des activités commerciales sous l'enseigne « Famiflora ». Selon elles, les entités commerciales situées dans le hall d'entrée, dont celle de la seconde partie requérante, dépendent de l'activité de cet établissement et en constituent une partie intégrante.

Elles font valoir que l'acte attaqué ordonne la fermeture de cet établissement dans son ensemble, sans distinction entre les différentes entités commerciales et que cette décision entraîne une fermeture complète, affectant toutes les entités commerciales situées à la même adresse.

Par ailleurs, indépendamment du fait que la seconde partie requérante soit ou non destinataire de la décision attaquée, elles estiment que cette dernière subit un effet négatif, personnel, direct, certain et actuel. Elles soutiennent que les différentes entités commerciales sont économiquement et physiquement dépendantes, partageant la même adresse, le parking, le hall d'entrée et la porte d'entrée et que la fermeture de l'établissement a découragé toute clientèle d'entrer sur le site, affectant directement les activités commerciales de la seconde partie requérante. Selon elles, cette dernière a subi un préjudice économique grave et

obtiendrait un avantage si la décision était annulée. Elles rappellent que la Cour constitutionnelle a jugé que l'exigence d'intérêt ne doit pas être appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste et que le Conseil d'État dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider si une personne dispose d'un intérêt suffisant.

Dans leur dernier mémoire, elles réitèrent une argumentation similaire.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse n'avance pas d'autres arguments.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

L'intérêt doit par ailleurs non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt.

En l'espèce, l'acte attaqué concerne « l'établissement "Famiflora" » qui est exploité dans un hall commercial où se situent plusieurs commerces, dont celui de la seconde partie requérante. Même si cette dernière n'est pas la destinataire de l'acte attaqué, elle a pu être affectée directement et défavorablement par ce dernier

parce l'interdiction d'accéder à l'établissement de la première requérante, qui constitue le commerce principal, a pu avoir un effet dissuasif à l'égard de la clientèle de tous les commerces situés dans ce même bâtiment.

L'exception d'irrecevabilité du recours, en tant qu'il est introduit par la seconde partie requérante, n'est pas fondée.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'obligation de motivation formelle en tant que principe général de bonne administration.

Les parties requérantes rappellent que, conformément à l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre peut, sauf si cette compétence est attribuée à une autre autorité par une réglementation spécifique, ordonner la fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'un permis lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou du permis ne sont pas respectées. Elles estiment que ces mesures ne peuvent être ordonnées qu'après avoir donné à l'auteur de l'infraction la possibilité de présenter ses moyens de défense. Elles soulignent que les conditions suivantes doivent être préalablement remplies avant que le bourgmestre ne puisse agir en vertu de cet article :

- le non-respect des conditions d'exploitation de l'établissement ou d'un permis ;
- l'existence d'une situation où tout retard causerait un dommage sérieux ;
- la possibilité pour l'auteur de l'infraction de présenter ses moyens de défense.

La première partie requérante met en exergue le fait que la motivation de l'acte attaqué ne mentionne aucune condition d'exploitation qu'elle aurait enfreinte. Elle indique que les infractions spécifiques qui lui sont reprochées ne sont pas mentionnées, l'acte attaqué se référant uniquement aux règles concernant les écoles et les établissements de loisirs sans plus de précisions.

À titre subsidiaire, elle relève que la convocation à l'audition du 26 octobre 2020 ne précise pas non plus les conditions qui auraient été enfreintes. Elle constate que cette convocation se réfère à un rapport de police du 25 octobre 2020, lequel ne mentionne pas les conditions applicables ni *a fortiori* ne démontre qu'elle les aurait enfreintes. Selon elle, ce rapport mentionne seulement que les mesures liées à la crise sanitaire n'auraient pas été respectées.

À titre encore plus subsidiaire, la première partie requérante estime qu'il existe une contradiction entre l'acte attaqué et la mise en demeure qui lui avait été adressée par le bourgmestre, exigeant le respect des mesures suivantes :

- imposer à la clientèle l'utilisation d'un caddie ;
- mettre à disposition des clients des produits d'hygiène pour les mains à l'entrée et à la sortie de chaque serre ou espace thématique ;
- désigner un « référent COVID » pour mettre en œuvre les procédures nécessaires.

Elle indique qu'elle respectait ces conditions avant l'adoption de l'acte attaqué, comme elle l'a immédiatement communiqué le 16 octobre 2020, et qu'elle a même renforcé son plan d'action le 27 octobre.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse confirme que l'acte attaqué se fonde sur l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale en raison du non-respect des conditions d'exploitation. Selon elle, les règles sanitaires et de distanciation sociale imposées par les réglementations fédérales constituent des conditions d'exploitation, qui étaient en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué. Elle estime qu'il est établi que ces conditions n'ont pas été respectées en tout temps et en tout lieu de l'établissement, notamment en ce qui concerne :

- les règles de distanciation sociale ;
- les attroupements de personnes.

Elle soutient que la première partie requérante a admis la difficulté, voire l'impossibilité, de respecter ces règles et que, par conséquent, l'acte attaqué dispose d'une base légale appropriée. Elle considère que l'acte attaqué s'appuie sur un dossier administratif complet et est motivé par le non-respect des conditions sanitaires d'exploitation et par le danger que cette situation présente pour la santé publique.

Elle fait valoir que la convocation à l'audition mentionne expressément le non-respect des normes sanitaires d'exploitation et que les raisons de l'urgence y sont également évoquées. Elle souligne qu'un rapport de police circonstancié est joint à cette convocation et que la première partie requérante ne peut ignorer, par ailleurs, les échanges précédents qu'elle a eus concernant le respect des conditions d'exploitation et des normes sanitaires applicables.

Elle considère que son attitude n'est pas contradictoire puisque des difficultés ont déjà été constatées à la mi-octobre 2020 et ont donné lieu à une mise en garde et à des recommandations. Selon elle, le week-end suivant, il a été constaté

que ces difficultés persistaient. Elle indique que le plan d'action final n'a été soumis que lors de l'audition et que les actions détaillées dans ce plan ont été jugées insuffisantes pour mettre fin au non-respect des conditions sanitaires d'exploitation.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que l'acte attaqué se fonde sur le non-respect des conditions d'exploitation imposées par les règlements de police administrative anti-COVID. Selon elle, certaines règles sanitaires et de distanciation sociale, établies par les réglementations fédérales, n'ont pas été respectées, notamment celles relatives à la distanciation sociale et aux attroupements de personnes. Elle soutient que les normes existantes, applicables au jour de l'adoption de l'acte attaqué, étaient opposables à tous et connues de la première partie requérante. Elle estime que, même si l'arrêté ministériel applicable n'est pas mentionné expressément dans le préambule de l'acte attaqué, le non-respect des règles sanitaires applicables est clairement et sans ambiguïté visé dans le dossier administratif et dans l'acte attaqué. Elle considère que la première partie requérante n'a pu ignorer les infractions qui lui étaient reprochées en raison des précédents échanges concernant le respect des conditions d'exploitation et des normes sanitaires applicables, en particulier la distanciation de 1,5 mètre entre les personnes. Elle fait valoir que le non-respect des règles de distanciation sociale est objectivement démontré, la première partie requérante ne contestant pas la difficulté de respecter ces règles. Elle en déduit que l'acte attaqué se base sur des faits et des risques précis et objectifs, et non sur de simples craintes générales.

Elle indique qu'elle avait averti la première partie requérante des risques d'afflux de clientèle durant le week-end des 24 et 25 octobre 2020 et que, malgré cet avertissement, celle-ci a reconnu son incapacité à anticiper et gérer cette affluence.

Elle souligne que les mesures proposées par la première partie requérante ne traitent pas les problématiques essentielles, notamment les attroupements dans les points de passage exigus du magasin. Elle souligne que cette dernière n'a proposé aucun aménagement concret pour éliminer ces « points noirs » et n'a envisagé que la gestion des files aux caisses. Selon elle, compte tenu de la configuration du magasin, le respect des règles de distanciation était impossible en de nombreux endroits et la motivation de l'acte attaqué est donc adéquate.

Elle conteste l'argument selon lequel le commerce de la première partie requérante aurait été assimilé à un établissement de loisirs. Elle insiste sur le fait que les mesures proposées par cette dernière étaient insuffisantes pour mettre fin à l'infraction de non-respect des règles de distanciation d'1m50 entre les personnes. Elle fait valoir qu'elle a seulement indiqué dans l'acte attaqué que la fermeture des

établissements de loisirs augmentait le risque de sur-fréquentation du commerce de la première partie requérante, justifiant ainsi l'adoption de la mesure contestée.

V.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que l'adoption de celle-ci a été précédée par un examen des circonstances de l'espèce.

L'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale dispose ce qui suit :

« Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai ».

Cette disposition légale doit s'interpréter au regard de la compétence de l'autorité fédérale dans la matière de la police administrative (art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Il en résulte que les conditions d'exploitation et la permission auxquelles font référence cette disposition doivent en principe être prévues par la législation fédérale. La motivation d'une mesure fondée sur cette disposition doit identifier de manière précise la ou les conditions d'exploitation dont le non-respect aurait été constaté.

En l'espèce, ni la convocation à une audition, qui a été adressée à la première partie requérante le 26 octobre 2020 ni l'acte attaqué lui-même ne mentionnent les dispositions réglementaires précises imposant des conditions d'exploitation qui ne sont pas respectées. Par conséquent, l'acte attaqué est dépourvu d'une motivation formelle suffisante puisqu'il n'indique pas les considérations de

droit sur lesquelles il entend se fonder pour conclure au non-respect des conditions d'exploitation.

Cette motivation ne permet pas non plus de comprendre pourquoi les mesures proposées par les représentants de la première partie requérante « n'apparaissent pas adéquates et suffisantes en l'état actuel de la situation sanitaire sur le territoire de la commune » alors qu'elles semblent conformes aux demandes formulées par la partie adverse dans son courrier précédent du 16 octobre 2020. Les arguments contenus dans le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse, à supposer qu'ils soient pertinents, ne peuvent pallier, *a posteriori*, les lacunes de la motivation formelle de l'acte attaqué.

Le troisième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent une « indemnité de procédure majorée » à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande et de leur accorder une indemnité de procédure de 924 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté de police du 28 octobre 2020 par lequel la bourgmestre de la ville de Mouscron ordonne la fermeture totale temporaire de l'établissement Famiflora et en interdit l'accès à toute personne durant une période prenant cours le jeudi 29 octobre 2020 jusqu'au mercredi 11 novembre 2020 inclus est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 800 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 10 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly